Contouren voor een effectieve, toekomstbestendige opsporing

Adaptief, lerend en in verbinding met de omgeving

1. Inleiding

Tijdens de herijking van de vorming van nationale politie[1] hebben politie, Openbaar Ministerie, regioburgemeesters en het Ministerie van Veiligheid en Justitie vastgesteld dat actie nodig is om de opsporing[2], als onderdeel van de integrale aanpak van criminaliteit, te verbeteren. De komst van nationale politie heeft verbeteringen gebracht voor de opsporing, maar de huidige opsporing is over de gehele linie nog niet toekomstbestendig. De minister geeft in de Herijkingsnota Vorming Nationale Politie, die eind augustus naar de Tweede Kamer is gestuurd, de politie de komende jaren meer tijd om de basis van de organisatie op orde te brengen. Daarnaast geeft de minister de politie de opdracht om – binnen de kaders van de herijking – in te zetten op het fundamenteel verhogen van de kwaliteit van de opsporing[3].

In deze contourennota zet de politie, samen met het Openbaar Ministerie, een eerste stap in het proces dat leidt tot een meer effectieve, toekomstbestendige opsporing. Een eerste noodzakelijke stap, omdat criminaliteit in dit informatietijdperk steeds sneller van vorm en inhoud verandert door ontwikkelingen als internationalisering, digitalisering, toegang tot big data, sneller gebruik van (informatie)technologie en het ontstaan van complexere netwerken. Ook de daders organiseren zich anders: wisselend samenwerkende en internationaal opererende (groepen van) daders die gebruikmaken van nieuwe, geavanceerde technieken om hun handelen af te schermen en te versleutelen. Een aantal voorbeelden staat in een kader verderop in deze inleiding. Daarbij speelt ook dat er maatschappelijk gezien − zowel bij burgers, organisaties als bedrijven − nog onvoldoende sprake is van wederkerigheid en urgentiebesef bij het tegengaan en aanpakken van criminaliteit. De integrale aanpak, waarin het lokale bestuur samen met politie en OM volop participeert, zal de komende jaren alleen maar aan belang winnen.

Deze ontwikkelingen stellen de rechtshandhaving en daarin de opsporing in het bijzonder voortdurend voor nieuwe uitdagingen. Deze zijn inmiddels zo groot dat van de politie een fundamentele herbezinning op de opsporing wordt gevraagd; zowel op de positie van de opsporing binnen de criminaliteitsaanpak als op de effectiviteit van de opsporing en de wijze waarop het opsporingsproces is georganiseerd.

De ontwikkelingen in de maatschappij en in de criminaliteit vergen niet alleen een opsporing die de basis op orde heeft en gelijke tred houdt met snel opvolgende veranderingen. Deze ontwikkelingen hebben een opsporing nodig die daarop ook anticipeert door in voldoende mate adaptief, wendbaar en competitief te zijn in de permanente wedloop tussen politie en OM enerzijds en criminelen anderzijds. Dit vraagt van de politie om een opsporing die veranderingen signaleert, duidt, agendeert en ook zo nodig proactief maatregelen neemt. Dit alles moet opgepakt worden door een politieorganisatie die een lerend vermogen heeft en door medewerkers die functioneren binnen netwerken[4]. De politie werkt daarbij – in verbinding met het gezag – samen met andere partners die een bijdrage kunnen leveren aan de gezamenlijke aanpak van criminaliteit.

---

[1] Kamerstuk 29628554, 31 augustus 2015

[2] In deze nota wordt 'opsporing' bedoeld in de breedste zin van het woord en heeft het begrip betrekking op alle medewerkers van het korps: medewerkers in de basisteams, bij de districtsrecherches, bij de regionale en landelijke recherche, bij Intake en Service (en aangifte), de informatieorganisatie en de forensische opsporing. De kwaliteit van de opsporing wordt ook bepaald door de processen, systemen, sturing en cultuur waarbinnen medewerkers opereren. De impact van deze nota op de gehele politieorganisatie is dus groot.

[3] Zie noot 1: hoofdstuk 9 'Vakmanschap opsporing' uit de Herijkingsnota Vorming Nationale Politie

[4] Onder werken binnen netwerken verstaat de politie bijvoorbeeld het ingaan op de vraag van de burger en ketenpartners. Voor politie en OM geeft het 'Netwerkend Werken en Intelligent Opsporen' van A.J.M. Roobeek en M. van der Helm een goed beeld van werken binnen

Proces contourennota en vervolg naar mei 2016

De politie bouwt bij het proces naar een toekomstbestendige opsporing voort op het huidige fundament van de opsporing, met oog voor actuele tekortkomingen. De afgelopen twee maanden hebben politie en OM, samen met de Politieacademie, een eerste *globale* probleemanalyse opgesteld met daarin ook een eerste schets van de maatschappelijke ontwikkelingen en de opgaven voor de opsporing. Deze probleemanalyse wordt komende maanden verder uitgewerkt en zal leiden tot een beter beeld van de actuele opsporing en die voor de toekomst. Op basis daarvan kan de politie in overleg maatregelen nemen die goed gefundeerd zijn en leiden tot het gewenste resultaat.

Deze eerste globale probleemanalyse geeft al voldoende aanknopingspunten om in deze contourennota een aantal maatregelen te noemen voor de korte termijn. Deze maatregelen richten zich op de actuele tekortkomingen in de opsporing (de basis op orde). Ook geeft de eerste globale probleemanalyse voldoende aanknopingspunten voor bouwstenen voor een toekomstbestendige visie op de opsporing en een *doorkijk* naar maatregelen op de middellange en lange termijn. Zowel de maatregelen op korte termijn als op (middel)lange termijn kunnen op basis van de verder uitgewerkte probleemanalyse worden aangevuld en/of geconcretiseerd.

In mei 2016 wordt aan de minister van Veiligheid en Justitie een verder uitgewerkt plan gestuurd met daarin een meer grondige probleemanalyse, een concretisering van de maatregelen op korte, middellange en lange termijn en een verdere uitwerking van de visie op de opsporing. De opsporing is echter geen 'rustig bezit', maar vergt permanente aanpassing en respons op de maatschappelijke ontwikkelingen. Dat betekent dat ook het plan van mei 2016 een tussenstand geeft.

In het vervolgplan van mei 2016 zal ook de wijze van monitoring op de resultaten zijn uitgewerkt. Gedacht wordt aan monitoring op basis van output (aantal onderzoeken, aantal veroordelingen, afpakresultaat) en outcome (wat is het maatschappelijke effect/ rendement van de opsporing en vervolging). Bij dit laatste kan gedacht worden aan het meten van de waardering van slachtoffers, burgers, het openbaar bestuur, ketenpartners en professionals in de opsporing (politie en OM). Bij de monitoring wordt zo veel mogelijk aangesloten bij al bestaande rapportages.

Zoals aan het begin van deze nota is beschreven, vragen maatschappelijke ontwikkelingen om een *fundamentele herbezinning* op de opsporing. Deze open herbezinning wil de politie direct oppakken na het aanbieden van de nota aan de minister. Dit doet zij met politiemedewerkers uit alle geledingen in de opsporing. De politie wil dit ook oppakken met het Ministerie van Veiligheid en Justitie en vertegenwoordigers van het gezag (burgemeesters en OM). Daarnaast wordt andere partijen, zoals de wetenschap, bijzondere opsporingsdiensten, overheidsorganisaties, onderzoeksjournalistiek en bedrijven, gevraagd mee te denken over een gezamenlijke aanpak van criminaliteit en de plaats van de opsporing daarin. Deze contourennota en de vervolgrapportage zullen de politiechefs in het regionaal bestuurlijk overleg bespreken met zowel burgemeesters als hoofdofficieren van justitie en zo nodig met andere partijen.

Drie fases voor het toekomstbestendig maken van de opsporing

Niet alles kan tegelijk. Het proces om te komen tot de noodzakelijke kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van de opsporing zal tijd vergen. Bij de planvorming en uitvoering daarvan moet rekening worden gehouden met het gegeven dat nationale politie nog in opbouw is. In de eerder genoemde herijkingsnota wordt voorrang gegeven aan de afronding van de personele reorganisatie en het versterken van de bedrijfsvoering. De te nemen maatregelen moeten dan ook passen bij de afspraken uit de herijking. Sommige maatregelen vergen een lange adem. Het toekomstbestendig maken van de opsporing vergt een periode van minimaal tien jaar.

---

netwerken. Roobeek en Van der Helm geven aan dat netwerkend werken vraagt om medewerkers met competenties als analytisch werk- en denkvermogen. (ISBN nr 978-90-484-0864-1)

Bij de uitvoering van maatregelen worden daarom drie fases onderscheiden met elk een eigen karakter.

- Opbouwfase (2016-2018)
In deze fase worden maatregelen genomen die passen binnen de herijking. De politie werkt in deze fase aan het op orde brengen van de basis. Daarnaast worden in deze fase extra maatregelen genomen die bijdragen aan het verstevigen van de opsporing en verder maatregelen voorbereid die later effect sorteren, zoals de ontwikkeling naar een meer divers personeelsbestand.

- Versterkingsfase (t/m 2021)
In deze fase is conform de planning van de herijking de basis van de nationale politie op orde. Vanaf 2018 is er, op basis van de in de eerste fase getroffen voorbereidingen, weer ruimte voor de voorziene en noodzakelijke verbeteringen in de volle breedte, dus ook in de opsporing. In deze en de volgende fase is er sprake van samenloop met de implementatie van het (herziene) Wetboek van Strafvordering, die naar verwachting een grote impact zal hebben op het opsporingsproces en de vervolging.

- Uitbouwfase (t/m 2026)
Op de lange termijn (na 2021) worden maatregelen verder geïmplementeerd die voortvloeien uit een doordachte gemeenschappelijke visie op de opsporing.

Kwaliteit dient gezien te worden als meervoudig begrip

Deze contourennota en de maatregelen maken onderscheid naar maatschappelijke kwaliteit, kwaliteit van de organisatie en kwaliteit van het vakmanschap. Binnen deze drie kwaliteitsbegrippen moeten het adaptieve, lerende vermogen en de actiesnelheid van de politieorganisatie worden vergroot.

- Maatschappelijke kwaliteit
Maatschappelijke kwaliteit wil zeggen dat de interventies om criminaliteit te bestrijden en te sanctioneren daadwerkelijk effectief zijn en betekenis hebben voor slachtoffer, verdachte en maatschappij (betekenisvol interveniëren). Slachtoffers, daders en maatschappij worden zo mogelijk 'verder geholpen dan alleen een strafrechtelijke sanctie', bijvoorbeeld door preventie, afpakken van vermogen, bestuurlijke maatregelen of hulpverlening. Samenwerking met partners uit de veiligheids- en strafrechtketen staat hierin centraal.

- Kwaliteit van de organisatie
Dit betekent een politieorganisatie die voldoende is toegerust om in te spelen - adaptief genoeg is – op de veranderingen in de criminaliteit en de samenleving. Bijvoorbeeld via betere sturing door leidinggevenden[5], via een bedrijfsvoering (IV, HRM of facilitair) die adequaat en snel de juiste ondersteuning biedt en via een gevarieerde samenstelling van personeel en leidinggevenden. Dat houdt in dat de opsporingsketen samenhangend en effectief wordt georganiseerd.

- Kwaliteit van het vakmanschap

Kwaliteit van de opspring betreft de kwaliteit van individuele politiemedewerkers en leidinggevenden in het opsporingsproces.

[5] In deze contourennota wordt onder de term leidinggevenden verstaan de functies in de leidinggevende kolom van het LFNP plus daar waar het gaat om operationele aansturing door de operationeel experts en operationeel specialisten.

Indeling nota

Deze nota kent de volgende indeling. Na het inleidende eerste hoofdstuk schetst het tweede hoofdstuk een eerste globale probleemanalyse om de basis op orde te krijgen (opbouwfase 2016-2018). Het derde hoofdstuk beschrijft de concrete maatregelen in deze fase. Hoofdstuk vier geeft bouwstenen voor een toekomstbestendige visie op de opsporing, gevolgd door een eerste globale doorkijk van te nemen maatregelen op de langere termijn. De nota wordt in hoofdstuk vijf afgesloten met de voorwaarden die noodzakelijk zijn om de opsporing toekomstbestendig en effectiever te maken.

Een paar voorbeelden van veranderingen in de criminaliteit en opsporing

Het gebruik van digitale middelen ziet men terug bij veelvoorkomende criminaliteit als fraude, heling en bedreiging, maar ook bij ondermijnende criminaliteit zoals mensenhandel, internationale drugshandel of terroristische misdrijven. Door de digitale wereld krijgen landsgrenzen en daarbinnen geldende wetten een andere betekenis. Het indienen van een internationaal rechtshulpverzoek voor de toegang tot informatie op een server duurt langer dan het door criminelen doorsluizen van informatie en vermogensbestanddelen over de grenzen van verschillende continenten heen.

Burgers zijn vandaag de dag zelf in staat om door digitale detectiemiddelen diefstal te voorkomen of gestolen goederen (smartphones, auto's) te traceren, soms sneller dan de politie. Daardoor is bepaalde criminaliteit voor de politie niet altijd meer zichtbaar.

Criminaliteit, zowel het slachtoffer- als het daderschap, komt onevenredig vaak voor onder kwetsbare groepen met veel andere problemen. Maar onder slachtoffers en daders komen, bijvoorbeeld door de vermenging van boven- en onderwereld, ook mondige en goed opgeleide mensen voor.

Criminelen werken samen in fluïde, losse samenwerkingsverbanden, wisselen razendsnel internationaal informatie uit via internet en smartphones en laten zichzelf steeds vaker uitbetalen door samen te werken met de 'bovenwereld'. Dit vraagt om steeds meer kennis van financieel-economische transacties om het schimmige gebied tussen 'legaal en illegaal' te ontrafelen.

Technologische ontwikkelingen, vooral in de informatie- en communicatietechnologie, zorgen voor nieuwe vormen van criminaliteit van een soms ongekende omvang[6]*. In één cybercriminaliteitszaak (zie ook het volgende kader) kunnen miljoenen mensen tegelijkertijd het slachtoffer zijn en kan de schade ook in de miljoenen lopen. Internetserviceproviders krijgen te maken met DDoS aanvallen door middel van software die via internet wordt verkocht aan mensen zonder enige benodigde kennis van ICT.*

Daarnaast is kennis van digitaal opsporen en van de analyse van digitale data als specialisme in de informatieorganisatie een belangrijke, maar ook kritische succesfactor. De komst van 'the internet of things' zorgt ervoor dat alle apparatuur – ook gewone huishoudelijke – steeds meer met elkaar communiceert, vatbaar is voor manipulatie en dus gebruikt zou kunnen worden op een wijze die de privacy schendt.

De hoeveelheid data die in een opsporingsonderzoek onderzocht moet worden, neemt met sprongen toe. Dit vraagt om een heroriëntatie van de informatieverwerking en het gebruik hiervan binnen de opsporing. Enkele rechercheurs kunnen nu met speciale software en het laden van onderzoeken op één server honderd onderzoeken bijlopen en analyseren die vervolgens weer leiden tot succesvolle zaken.

De behandeling van grote strafzaken op zitting heeft invloed op de opsporingscapaciteit; steeds vaker is er in grote onderzoeken ook gedurende de vervolging een groot onderzoeksteam paraat (zoals het Passageonderzoek) om alle nadere onderzoekswensen van de rechtspraak, advocatuur en het OM te vervullen. Opsporing loopt tijdens de vervolging tot in de hoger beroep door.

[6] Identiteitsfraude, hacken van computersystemen, witwassen door het manipuleren van geldstromen etc.

2. Een eerste analyse van de huidige opsporing

Het is zeker niet zo dat de huidige kwaliteit van de opsporing op alle fronten tekortschiet. De prestaties in de opsporing zijn de afgelopen jaren fors verbeterd dankzij de inzet van professionals met jarenlange ervaring. Zo daalde het aantal woninginbraken, overvallen en straatroven de afgelopen jaren fors en nam de pakkans bij straatroof en geweld aanzienlijk toe[7]. Daarnaast zijn medewerkers opgeleid en binnengehaald voor de aanpak van cybercriminaliteit en financieel-economische criminaliteit. Het Team High Tech Crime (THCT) van de politie geniet internationaal aanzien. Ontwikkelingen in de businessintelligencevoorzieningen van de politie zorgden ervoor dat op meerdere aspecten kwalitatief beter werk wordt geleverd in de opsporing, zoals de inzet van de verdachtenmonitor, vroeg-signalering en crimemaps waarmee burgers bijvoorbeeld kunnen zien waar de afgelopen periode is ingebroken. In vergelijking met 2009 is in 2014 het dubbele aantal criminele samenwerkingsverbanden (CSV's)[8] aangepakt. De afgelopen tien jaar daalde het aantal personen van vijftien jaar en ouder dat naar eigen zeggen slachtoffer werd van veelvoorkomende criminaliteit (VVC) in totaal met ruim dertig procent.

Bij de vorming van nationale politie zijn in het Ontwerpplan Nationale Politie (2011) en het Inrichtingsplan Nationale Politie (2012) verbeteringen in de organisatie en werkwijze vastgelegd. Dit betreft onder andere een betere informatiepositie door de komst van de RTIC's (Realtime Intelligence Centers) en het aantrekken en plaatsen van specialisten met digitale en financieel-economische expertise.

Probleemanalyse voor de korte termijn

In onder andere de eerder genoemde Herijkingsnota Vorming Nationale Politie is vastgesteld dat de basis van de politieorganisatie – en daarmee van de opsporing – kwantitatief en kwalitatief nog niet op orde is. Het gaat dan om de volgende actuele tekortkomingen.

<u>Kwantiteit niet op orde en onvoldoende divers personeelsbestand</u>
De personele reorganisatie heeft de voortgang van de inrichting van nationale politie geremd, waardoor geplande verbeteringen voor de opsporing nog niet zijn doorgevoerd. Binnen de eenheden zitten nog niet alle mensen met de juiste competenties op de juiste plek. Ook bestaan er externe vacatures, in het bijzonder voor digitale specialisten, financieel-economische specialisten en intelligencemedewerkers. In veel gevallen moeten deze vacatures ingevuld worden door medewerkers van buiten de politieorganisatie, die nog wel een opleidingstraject moeten volgen. Het realiseren van de bezetting van de politieorganisatie conform het Inrichtingsplan Nationale Politie is een belangrijke voorwaarde voor alle andere maatregelen die zijn afgesproken voor de verbetering van de opsporing.

<u>Belemmerende factoren bedrijfsvoering</u>
In de herijking moet ook de bedrijfsvoering op orde worden gebracht. Belemmerende factoren in de (operationeel en intern gerichte) bedrijfsvoering dienen te worden weggenomen door flexibilisering van de organisatie-inrichting. De politie wil optimaal gebruikmaken van technologie en innovatie, werkprocessen versterken, nieuwe concepten toepassen en de IV- en HRM-ondersteuning vergroten.

---

[7] Basis van dit succes is de integrale aanpak door politie en ketenpartners. Sinds de start van de integrale aanpak van high impact crimes in 2012 is het aantal overvallen gedaald met 29 procent, evenals het aantal straatroven. Het aantal woninginbraken nam af met 23 procent. Bij overvallen en straatroven zijn de streefcijfers voor 2018 nu al behaald.

[8] Er is sprake van een crimineel samenwerkingsverband (CSV) als het bestaat uit minimaal twee verdachten die structureel samenwerken, waarbij zij delicten plegen die vier of meer jaren straf opleveren en die gericht zijn op financieel gewin (criminele winst, wederrechtelijk verkregen voordeel of vermogen), zoals de productie en handel van drugs, mensenhandel en mensensmokkel.

Vakkennis is onvoldoende op orde

Uit de eerste globale probleemanalyse blijkt dat de vakkennis, zowel de specialistische kennis als kennis van (straf)wetgeving en strafvorderlijke bevoegdheden, op orde moet worden gebracht[9]. Ook moet dit gekoppeld worden aan een kwaliteitsstelsel (professionele standaard) in de strafrechtketen[10].

Kwaliteit van processen-verbaal (in VVC-zaken) is ondermaats

In 2012 zijn politie en OM gestart met een programma om de kwaliteit van de opsporing bij veelvoorkomende criminaliteit (VVC) te verbeteren. De focus ligt vooral op het terugdringen van het percentage processen-verbaal dat het OM wegens gebreken retour zendt.

De cultuurverandering bij medewerkers en leidinggevenden gaat langzaam

Twee jaar na de start van nationale politie bestaan er tussen de elf eenheden (die voortgekomen zijn uit de 26 korpsen) nog verschillen in professionaliteit en cultuur. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als eigenaarschap, mate van ambitie in relatie tot het vakmanschap, reflectie op het eigen handelen en ruimte voor andere ideeën over opsporing. De politieorganisatie kenmerkt zich over het algemeen door een cultuur waarbinnen het voeren van een professioneel gesprek over het vak niet vanzelfsprekend is en politiemedewerkers het lastig vinden om elkaar aan te spreken op zaken die minder goed gaan[11].

Leidinggevenden hebben een voorbeeldfunctie bij de benodigde verandering van de organisatiecultuur. Dit speelt ook bij het effectiever en efficiënter sturen op onderzoeken door leidinggevenden: de juiste medewerkers met de juiste competenties op de juiste taak zetten en continu sturen op resultaten.

Aanpak van ransomware: verstoren en opsporing gaan hand in hand

Een sterk toenemend probleem binnen cybercrime is ransomware: kwaadaardige software waarmee bestanden van slachtoffers worden versleuteld, die alleen ontgrendeld kunnen worden door de sleutel terug te kopen van de criminelen. Ordinaire afpersing dus, maar dan met gebruik van geavanceerde, technische hulpmiddelen en op een veel grotere schaal dan klassieke afpersing. Door de gebruikte technieken worden doorgaans duizenden mensen tegelijk slachtoffer, wat het een lucratieve modus operandi maakt. De opsporing ervan is in veel gevallen een complexe aangelegenheid.

Het Team High Tech Crime kreeg in april van dit jaar een unieke tip. Hierdoor werd zicht verkregen op de (digitale) infrastructuur die criminelen gebruikten voor een dergelijke serie aanvallen. Hier waren meer dan 15.000 mensen slachtoffer van geworden, onder wie een groot aantal Nederlanders. Het team stelde die infrastructuur veilig en kreeg daarmee de beschikking over de decryptiesleutels die slachtoffers normaal gesproken alleen tegen betaling aan criminelen zouden kunnen krijgen. In samenwerking met een antivirusbedrijf werden deze sleutels op een website gratis ter beschikking gesteld aan de slachtoffers, inclusief aanvullende uitleg hoe hun computer verder van de kwaadaardige software te ontdoen.

Verstoren, maar ook opsporen... Door de samenwerking met het antivirusbedrijf werden aanvullende kennis en informatie over de werkwijze binnengehaald in relatie tot de betrokken verdachten. Deze samenwerking leidde uiteindelijk richting twee broers in Amersfoort. Zij konden in september worden aangehouden en hun computers werden in beslag genomen. Verstoren en opsporen gaat hand in hand, evenals daadwerkelijke samenwerking met de private sector.

---

[9] Dit komt naar voren uit het rapport Parate Kennis van de Inspectie Veiligheid en Justitie, naar de Tweede Kamer gestuurd op 25 maart 2015

[10] Uit het onderzoek Focus in de opsporing van het WODC komt naar voren dat duidelijk afgesproken standaarden een positieve uitwerking hebben op de kwaliteit van het werk. Naar de Tweede Kamer gestuurd op 25 september 2015.

[11] Michiel Princen beschrijft in zijn boek De Gekooide Recherche een aantal voorbeelden.

3. Maatregelen op de korte termijn (opbouwfase 2016-2017)

Dit hoofdstuk beperkt zich tot concrete maatregelen die op korte termijn worden genomen of in gang worden gezet. Het gaat enerzijds om maatregelen die in de opbouwfase worden genomen en in die fase effect hebben. Anderzijds gaat het om maatregelen die in de opbouwfase in gang worden gezet, maar pas in de versterkingsfase of uitbouwfase resultaat opleveren. De indeling van dit hoofdstuk volgt de drie lijnen van kwaliteit (deze termen zijn in de inleiding beschreven): maatschappelijke kwaliteit, kwaliteit van de organisatie en kwaliteit van het vakmanschap.

Maatschappelijke kwaliteit
Het gaat in deze fase bij maatschappelijke kwaliteit vooral over het uitbouwen van en het verder inhoud geven aan betekenisvol interveniëren. In dat kader kunnen de onderstaande maatregelen worden gezien.

Concrete maatregelen

a. Uitbouwen van betekenisvol interveniëren door betere intake en screening
Medewerkers Intake en Service worden beter opgeleid voor een kwalitatief betere intake en aangifte. Een betere intake en aangifte zorgt ervoor dat politiemedewerkers bij de screening voor de meest betekenisvolle interventie kiezen en zo nodig ook kijken naar een andere dan strafrechtelijke afdoening (hulpverlening, zorg, etc.). Het gaat hier gedeeltelijk om een bestaand traject dat in 2015 als pilot is gestart en in de periode 2016-2018 wordt voltooid. Dit traject wordt gefinancierd uit de intensiveringsgelden van de politie.

b. Uitbouwen betekenisvol interveniëren door het ZSM-proces
De ZSM-werkwijze ontstond in 2011. Nieuw hierin is de contextgerichte werkwijze binnen ZSM. In 2016 en verder wordt bij de behandeling van VVC-zaken op de ZSM-tafel nog intensiever gekeken naar de context: bij de afdoening van de zaak wordt nadrukkelijker gekeken naar de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd en welke betekenisvolle interventie (strafrechtelijk of ook een andere interventie) het beste past bij het slachtoffer, het delict en de dader. Dit vergroot het handelingsrepertoire van de politie en het OM.

Maatregelen die in gang worden gezet

c. Leidinggevenden werken netwerkgericht en zijn een geschikte sparringpartner
Dit uitgangspunt uit het Inrichtingsplan Nationale Politie wordt met deze voorbereidende maatregel in gang gezet. Als opvolging van een bestaand opleidingstraject ontwikkelt de politie een nieuwe opleiding die aandacht besteedt aan netwerkgericht leidinggeven. Leidinggevenden wordt geleerd sturing te geven aan het faciliteren en stimuleren van de samenwerking tussen de verschillende disciplines binnen de opsporing én met de partners buiten de politieorganisatie, bijvoorbeeld bij een integrale aanpak van een probleem. Opleidingseisen, competenties en ervaring van leidinggevenden zijn mede gericht op het kunnen onderhouden van relaties met de externe partners. Leidinggevenden dienen ook zelf een sparringpartner op niveau te zijn voor de omgeving, waaronder het OM en het bestuur. Bij de uitwerking van de harde functie-eisen voor leidinggevenden zal het CGOP worden betrokken. (Het gaat hier om de opleidingsprofielen van het LFNP die nog nader vorm moeten krijgen).

Kwaliteit van de organisatie

Concrete maatregelen

d. Leidinggevenden beter toegerust voor sturing en effectieve inzet medewerkers

De operationele sturing op het opsporingsproces wordt enerzijds beter afgestemd op de veranderende criminaliteit en opsporingsmogelijkheden en anderzijds op de diversiteit aan medewerkers in het team. Dit al bestaande traject leidt tot een nagenoeg permanente weging en sturing in het opsporingsonderzoek op kansen en risico's en tot meer sturing op kwaliteit en resultaat, houding en gedrag van medewerkers. Leidinggevenden maken meer en beter gebruik van de beschikbare intelligencespecialisten in de informatieorganisatie. Zij krijgen een beter beeld van het veiligheidsvraagstuk en gebruiken kennis over reeds beschikbare, effectieve interventies bij het bepalen van hun aanpak. Het traject om leidinggevenden beter toe te rusten om operationeel te kunnen sturen wordt geïntensiveerd. Ook krijgen leidinggevenden intensievere begeleiding bij het goed integreren van de nieuwe instroom aan specialisten in het team en bij het effectief inzetten van deze specialisten in het opsporingsproces. De leergangen voor leidinggevenden besteden intensiever aandacht aan het geven van leiding en sturing aan medewerkers met verschillende achtergronden en opleidingsniveaus.

e. IV adaptief en wendbaar maken

Digitalisering van de strafrechtketen is een van de belangrijkste ontwikkelingen voor een toekomstbestendige opsporing en vervolging. Goede ICT ondersteunt en ontlast medewerkers van de politie en de verdere strafrechtketen. Dit verkleint de kansen op foutieve informatieoverdracht op de koppelvlakken. Naast het digitaliseren van tekst valt een grote kwaliteitsverbetering te verwachten door het digitaliseren van afbeeldingen of voorwerpen die informatie over bijvoorbeeld letsel, schade, plaats delict en beslag.

Vanaf 2016 komt er ruimte voor de verdere ontwikkeling van de ICT. Deze ruimte wordt onder andere ingezet voor systemen die de opsporing versterken. Dit wordt afgestemd met het Aanvalsplan Informatievoorziening Politie (AVP) en de IV-portfolio.

In de opbouwfase worden voor IV de volgende nieuwe maatregelen genomen:

- Verdere invoering van Mobiel Effectiever Op Straat (MEOS) in de basispolitiezorg (BPZ);
- Invoering van een moderne, gebruikersvriendelijkere interface op de Basisvoorziening Handhaving (BVH) en Summ-IT;
- Koppeling gegevens BVH en Summ-IT om dubbele invoer van gegevens te verminderen;
- De functionaliteit Executie en Signalering komt beschikbaar en een landelijke briefingtool die op termijn ook via de mobiele telefoon ontsloten wordt;
- Invoering van (het digitale) Direct PV in de BVH voor veelvoorkomende criminaliteit die via het ZSM-werkproces wordt afgedaan;
- Gezamenlijk met het OM verbeteren van de functionaliteit en het gebruik van Betere Opsporing door Sturing op Zaken (BOSZ), het zaakvolgsysteem binnen het ZSM-werkproces;
- Voorkomen van dubbele invoer door een koppeling tussen GPS enerzijds en BVH/BOSZ anderzijds;
- Verdere digitalisering van de strafrechtketen, vooral in de VVC-zaakstroom (meer dan tachtig procent van het aantal zaken) die via ZSM wordt afgedaan. Dat betekent digitalisering van de aangifte op straat (via MEOS) en het werken met een samenwerkingsruimte (file shareconcept) waarbij digitale informatie van alle ketenpartners, met inachtneming van de privacywetgeving, bij elkaar wordt gebracht ten behoeve van een juiste afdoeningsbeslissing door het OM;

- Voor de opsporing is het van belang om te werken met kwalitatief goede gegevens en vastlegging ervan. Er worden maatregelen genomen (o.a. ontdubbelen van informatie en Wpg-compliant maken van Summ-IT) ter verbetering van de kwaliteit van gegevens.

Maatregelen die in gang worden gezet

f. Opleidingseisen opsporing

Er zullen binnen de context van de betreffende LFNP-functies opleidingseisen worden geformuleerd voor de opsporing. Dit is onderdeel van het project Vraagarticulatie politieonderwijs 2015.[12] Als eerste stap worden de benodigde kennis, houding en vaardigheden beschreven per functie in relatie tot de verschillende rollen in de teams. Een belangrijk uitgangspunt is dat medewerkers die in de opsporing gaan werken voldoen aan de vereiste basis en daarvoor zijn opgeleid. De uitkomsten van het project Vraagarticulatie zijn in het voorjaar 2016 beschikbaar en worden vastgelegd in harde opleidingseisen via de opleidingsprofielen.

g. Inventarisatie vaardigheden opsporing

Ander nieuw beleid is dat de huidige medewerkers binnen de opsporing – en overigens ook daarbuiten – worden bezien op de benodigde vaardigheden en kennis. Daartoe wordt eerst de onder opsporingsmedewerkers aanwezige kwaliteit, kennis en ervaring geïnventariseerd en wat er – op basis van de gemeenschappelijke visie op de opsporing – in de toekomst aan vaardigheden en kennis nodig is. Deze inventarisatie maakt de (nadere) investering in onderwijs en HRM-beleid inzichtelijk. Deze maatregel vormt een onderdeel van het door de minister van Veiligheid en Justitie toegezegde kwaliteitssysteem vakmanschap[13].

Vakmanschap

Concrete maatregelen

h. Inbreng specialismen realiseren

In het kader van de herijking is reeds een aantal maatregelen genomen om het kwantiteitsprobleem in de opsporing aan te pakken. Via openstelling van noodzakelijke vacatures gaat de politie door met het versneld werven van specialisten op het gebied van financieel-economische criminaliteit en cybercrime. Tot en met 2018 worden in totaal zevenhonderd zijinstromers[14] (op hbo- of wo-niveau) geworven. Deze mensen kunnen direct bijdragen aan de opsporing en vullen bestaande vacatures op. In 2016 en 2017 wordt ook geïnvesteerd in de kwalitatieve versterking van de forensische expertise en de intelligence-expertise op hbo- en wo-niveau. Voor de forensische expertise is voor 350 fte vacatureruimte [15] beschikbaar op hbo- en wo-niveau, naar verwachting zullen daarvan 150 fte via zij-instroom geworven worden (75 fte per jaar). Bij de intelligence expertise is 532 fte op hbo- en wo-niveau ingericht. De vacatureruimte op deze functies bedraagt 227 fte waarop 50 fte via zij-instroom wordt geworven (25 fte per jaar).

Bij de politie wordt momenteel een groep OM-medewerkers ingezet voor de kwaliteitsverbetering in de basisteams. In 2015-2016 groeit het aantal OM-medewerkers dat binnen de politie aan de slag gaat van 35 naar een substantieel hoger aantal.

---

[12] Dit is een inventarisatie van benodigde competenties per functie.

[13] Deze maatregel komt voor uit het rapport Parate kennis van de Inspectie Veiligheid en Justitie, 25 maart 2015

[14] 100 fte's in 2015 en 600 fte's in 2016-2018.

[15] Vacatureruimte is het verschil tussen de formatie (inrichtingsplan) en de huidige bezetting.

i. Begeleiden instroom specialisten

Een speciaal programma maakt nieuwe specialisten die instromen vertrouwd met de politieorganisatie. Zij worden geconcentreerd ingezet om de kwaliteit in de breedte te bevorderen en daarmee ook een succesvolle integratie binnen de politie. Deze maatregel voert bestaand beleid en met de minister afgesproken beleid uit. Daarnaast start een traject om uitstroom van specialisten te voorkomen. Hierbij valt te denken aan handvatten voor leidinggevenden die een nadrukkelijke rol spelen bij de integratie van specialisten. Ook initiatieven vanuit de doelgroep zelf worden gestimuleerd.

j. Vakmanschap in VVC-zaken

Een concrete maatregel uit het lopende kwaliteitsplan politie-OM is het opstellen van eenduidige criteria door politie en OM voor het opstellen van een proces-verbaal. Deze criteria zijn een eerste stap naar een gemeenschappelijke professionele standaard (zie ook maatregel n). Bij de samenstelling van de direct pv's (zie maatregel e) zijn gezamenlijk al criteria vastgesteld waaraan een proces-verbaal moet voldoen. In dit kader zorgt de politie voor een kwaliteitscontrole op de uitstroom van strafzaken die zij via ZSM naar het OM zendt.

k. Parate kennis op strafvorderlijke bevoegdheden op orde

Er wordt een kwaliteitssysteem ontwikkeld waarin het vakmanschap in de opsporing wordt getoetst op (in eerste aanvang) de parate kennis van strafvorderlijke bevoegdheden. Deze al gemaakte afspraak wordt geïntensiveerd. De politie streeft ernaar na om eind 2017 de parate kennis van strafvorderlijke bevoegdheden op het vereiste niveau te hebben.

l. Gesprekscyclus en profcheck

Daarnaast zijn maatregelen afgesproken na de toetsing van de parate kennis; in de bestaande gesprekscyclus bespreken leidinggevende en medewerker het niveau van vakbekwaamheid en het vakmanschap van de medewerker. Als de kennis niet op niveau is, maken zij in dit gesprek afspraken over de wijze waarop de medewerker het juiste niveau kan bereiken. Ook doet iedere executieve medewerker een profcheck.

Maatregelen die in gang worden gezet

m. Parate kennis op specifieke onderdelen functie op orde

Er wordt onderzocht op welke wijze de parate kennis getoetst kan worden van specifiek aan de functie gerelateerde kennis (forensische kennis, kennis van informatietechnologie, informatiebewustzijn, etc.). Dit is een nieuwe maatregel. Daarbij hoort een stelsel van permanente ontwikkeling en bijscholing.

n. Ontwikkelen van een professionele standaard en een kwaliteitssysteem

Ook een nieuwe maatregel is om samen met het OM te kijken naar een stelsel van eenduidige criteria in de opsporing die moeten leiden tot een professionele standaard voor de opsporing en vervolging. Deze standaard is geen doel op zich, maar een middel om de effectiviteit van de opsporing te verhogen. De te ontwikkelen professionele standaard en het kwaliteitssysteem worden geborgd in het vakmanschapsbrede kwaliteitssysteem dat de politie maakt naar aanleiding van het IV&J-rapport Parate Kennis. Daarbij horen ook maatregelen om tunnelvisie te voorkomen, zoals organisatie van tegenspraak en reflectie binnen de opsporing en de herziening van de TGO-werkwijze.

Belangrijk is om bij deze standaard professionals zelf verantwoordelijk te maken voor hun eigen ontwikkeling, vanuit de niet-vrijblijvende norm die de organisaties hebben gesteld. Deze professionele standaard wordt uitgewerkt voor zowel teamleden als leidinggevenden in de opsporing. Voor de expertises cybercriminaliteit en financieel-economische criminaliteit wordt momenteel aan deze professionele standaard gewerkt.

De maatregelen k, l, m en n zijn uitwerkingen van het IV&J-rapport Parate Kennis en de bijbehorende beleidsreactie van de minister van Veiligheid en Justitie.

o. Prioriteit bij doorontwikkeling functie van dossiervormer, analist en hulpofficier
In de opbouwfase wordt prioriteit gegeven aan de doorontwikkeling van de functies van dossiervormer in grotere onderzoeken, de hulpofficier van justitie in de opsporing als vraagbaak op strafvorderlijk terrein en de tactisch analist in de districts- en regionale recherche. De afspraak rondom de hulpofficier is een aanscherping van gemaakte afspraken.

p. Gevolgen professionele standaard voor het onderwijs
De politie zal samen met de Politieacademie, de Politieonderwijsraad (POR), het OM, de Stichting Studiecentrum Rechtspleging en het Ministerie van Veiligheid en Justitie bezien wat de ontwikkeling van een professionele standaard betekent voor de aansluiting en doorontwikkeling van de verschillende opleidingen die aan politiemedewerkers worden gegeven. Daarbij ligt het accent op gemeenschappelijke opleidingstrajecten van professionals in de opsporing.

q. Leeropbrengst huidige onderwijs en verkenning naar nieuw basisonderwijs opsporing
De opleidingen voor de opsporing worden bekeken op de gewenste leeropbrengst, het rendement en de zingeving. Naast de bestaande politiebasisopleiding (GGP) vindt een verkenning plaats van een nieuwe basisonderwijsvorm die specifiek gericht is op de opsporing.

Implementatie van maatregelen moet aansluiten bij de praktijk

Het functioneren van de opsporing wordt aan de ene kant bepaald door de lokale context waarbinnen medewerkers in de teams werken. Op hun beurt bepalen de sturing door het lokale gezag, de veiligheidssituatie in de betreffende wijken en de samenstelling van het ingezette team deze lokale context. Aan de andere kant bepalen landelijke en internationale ontwikkelingen of prioriteiten het functioneren. De verbetermaatregelen komen alleen tot wasdom vanuit de operatie zelf als de aanpak aansluit bij de dagelijkse praktijk in de operatie. Het gaat dan om het bekijken van de verbetering vanuit de praktijk, door te bespreken wat goed gaat, wat beter kan en door verbeteringen aan te pakken. Professionals en leidinggevenden moeten in dit traject ondersteund worden bij het aanscherpen van het eigen werkproces, de kwaliteit en externe oriëntatie. Dit gebeurt binnen vooraf op nationaal niveau gestelde en niet-vrijblijvende kaders.

Daarnaast worden alle maatregelen ‘bottom-up’ uitgewerkt in nauwe samenwerking met de bedrijfsvoeringsdirecties van de politie, waaronder IV, HRM en Financiën.

4. Bouwstenen voor een toekomstbestendige visie op de opsporing

Zoals in het inleidende hoofdstuk staat, wordt in het vervolgplan dat in mei 2016 naar de minister van Veiligheid en Justitie gaat een verdere uitwerking gegeven aan een toekomstbestendige visie op de opsporing. Op basis daarvan kunnen ook daarbij horende maatregelen worden uitgewerkt die op middellange en lange termijn effect krijgen.

De in het eerste hoofdstuk genoemde maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen in de criminaliteit vragen – zoals gezegd – om een fundamentele herbezinning op de opsporing en de (integrale) aanpak van criminaliteit. Daarvoor is het noodzakelijk om breder en diepgaander onderzoek te doen naar de uitdagingen die een toekomstbestendige opsporing stelt. De aanpak hiervan staat in de inleiding beschreven.

In dit hoofdstuk valt nu al wel een aantal maatschappelijke ontwikkelingen te schetsen die in de eerste globale probleemanalyse zijn gesignaleerd en consequenties hebben voor de toekomst. Dit levert voldoende aanknopingspunten op voor bouwstenen die bijdragen aan een toekomstbestendige visie op de opsporing. Een aantal ontwikkelingen is onderkend in de huidige visie van de nationale politie op het gehele politiedomein (Ontwerpplan Nationale Politie[16]) en de visie van het OM op de strafrechtelijke handhaving (Perspectief op 2015). Dit leidt ertoe dat in de opbouwfase al een aantal maatregelen wordt genomen. Ook voor het HRM-beleid van de politie is deze visie leidend. Vanaf 2018 komt er in de versterkingsfase, conform fasering, op basis van een grondige analyse weer ruimte in de politieorganisatie voor de noodzakelijke verbeteringen die leiden tot het toekomstbestendig maken van de opsporing.

Ook deze bouwstenen volgen daarbij weer de drie lijnen van kwaliteit:

Maatschappelijke kwaliteit

- Criminaliteitsbestrijding is meer dan alleen strafrechtelijk ingrijpen. Het strafrecht is als ‘optimum remedium’ een belangrijk instrument met bijzondere, ingrijpende bevoegdheden in de veiligheidsketen die zich uitstrekt van preventie tot nazorg. Strafrechtelijke handhaving vormt dus een onderdeel van een brede strategie die gericht is op de integrale aanpak van criminaliteit, zowel op zaaksniveau als op probleemniveau. Bij deze integrale aanpak investeren publieke en private partijen in een nauwe samenwerking en zijn zij bereid om zowel preventieve maatregelen te treffen als te interveniëren op straf-, bestuurs- en/of civielrechtelijke wijze. Het strafrecht wordt ingezet waar dit het meeste effect sorteert, maar kan ook een instrument zijn om een maatschappelijke problematiek in beeld te brengen en/of (keten)partners in de gelegenheid te stellen om te interveniëren. Dat betekent ook dat veiligheidsvraagstukken worden aangepakt in nauwe samenwerking met het gezag (OM en lokaal bestuur) en andere relevante partijen.

- De politie dient op belangrijke en deels nieuwe vormen van criminaliteit − zoals financieel-economische en digitale criminaliteit − te participeren en te interveniëren, vaak in samenwerking met andere partijen binnen het publieke en het private domein. Soms is er sprake van een traditionele aanpak, steeds vaker zal de aanpak toegesneden zijn op nieuwe ontwikkelingen.

[16] In het kort is de visie van nationale politie: de politie is ‘waakzaam en dienstbaar’ aan de waarden van de rechtsstaat door, afhankelijk van de situatie, gevraagd en ongevraagd te beschermen, te begrenzen of te bekrachtigen.[16] ‘De politie wekt vertrouwen door de wijze waarop resultaten worden bereikt en een bijdrage wordt geleverd aan veiligheid. De politie is onder alle omstandigheden alert en slagvaardig. De politie biedt betrokken en daadkrachtig de helpende hand, werkt de-escalerend en maakt zo nodig gebruik van geweld. De politie werkt intensief samen met burgers en partners, vanuit vertrouwen en wederkerigheid en deelt informatie. De politie vertrouwt op haar professionals, leert en innoveert. De politie is één korps, lokaal verankerd, nationaal en internationaal verbonden.’

- Centraal staat het vertrouwen van de burger in de werking van de veiligheids- en strafrechtketen. Het vertrouwen wordt mede bepaald door de vraag of de opsporing inspeelt op de behoefte en de bedoeling van de burger. Ook krijgt de burger vertrouwen doordat interventies criminaliteit bestrijden en sanctioneren op een wijze die effect en betekenis heeft voor slachtoffer, verdachte en maatschappij. Voor de burger is er één overheid. *Output*-resultaten (tijdigheid, aantal zaken, oplossingspercentage) zijn daarvoor belangrijke indicatoren. Maar *outcome*-resultaten zijn nog belangrijker: hoe waarderen burgers (slachtoffers, daders en hun omgeving), gezag (bestuur, OM) en ketenpartners de opsporing, de kwaliteit van de interventies en de daarbij behorende afwegingen? Interveniëren op een wijze die effect en betekenis heeft voor slachtoffer, verdachte en maatschappij sluit aan op een van de belangrijkste drijfveren voor mensen om bij de politie te gaan werken: het 'leveren van een bijdrage aan de veiligheid' [17]. Door als professional in de keten te werken aan maatschappelijke, betekenisvolle interventies neemt de zingeving van het werk in opsporing en vervolging toe en daarmee het effect van het werk op het slachtoffer, de verdachte en de samenleving. Daarbij wordt gedacht aan de ontwikkeling van criminaliteitseffectrapportages die inzicht geven in de *outcome*-resultaten.

- Kwaliteit van de opsporing ligt niet bij één organisatie of één individu, maar is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gehele strafrechtketen. Knelpunten hebben vaak samenhang met elkaar en kunnen alleen worden opgelost door samenwerking in de gehele strafrechtketen en/of in samenwerking met de minister van Veiligheid en Justitie. Keuzes op basis van prioriteiten van het gezag hebben gevolgen voor de opsporingscapaciteit. De politie is duidelijk – naar binnen en naar buiten – over de consequenties van de door het gezag te maken of gemaakte keuzes. De vraag naar politiecapaciteit zal altijd groter zijn dan het aanbod. De politie voert hierover een permanente dialoog met het gezag. Dit gebeurt door leidinggevenden die de juiste sparringpartners zijn.

Kwaliteit van de organisatie

- Adaptief vermogen
  De politie weet welke ontwikkelingen in de maatschappij spelen – op lokaal, maar ook op regionaal, landelijk en zo nodig internationaal niveau – en kan deze vertalen naar haar bijdrage aan een samenhangende, effectieve preventieve en/of reactieve aanpak. De politie is steeds in staat om te anticiperen op de veranderingen in de samenleving en te handelen naar bevindingen: zij heeft een hoge mate van adaptief vermogen en is flexibel. De bedrijfsvoeringsprocessen (HRM, IV, facilitair) ondersteunen en versterken het werk van medewerkers in de opsporing optimaal.

- Een toekomstbestendige kijk op intelligence en analyse
  Er is steeds meer informatie voorhanden op steeds meer verschillende plaatsen. Intelligence ontwikkelt zich bij de politie naast en in de tactische opsporing. Dat vraagt om andere manieren van verzamelen en uitwisselen van informatie. Partijen zoeken elkaar op, verbinden informatie aan elkaar en zorgen ervoor dat informatie 'realtime' beschikbaar is voor de relevante partners in het netwerk. Data verzamelen en analyseren gebeurt continu. Niet alleen reactief, maar voortdurend aangepast aan de stand van het onderzoek. Dat betekent ook dat de medewerkers in de opsporing meer gericht moeten zijn op informatiedeling en samenwerking binnen en buiten de organisatie (bijvoorbeeld met lokaal bestuur, burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties). De ontwikkelingen vragen van de politie tevens een herbezinning op de manier van informatie verzamelen. Daarbij is het essentieel dat er wordt

[17] De psychosociale gezondheid van politiepersoneel (WODC), in 2013 door de minister van Veiligheid en Justitie naar de Tweede Kamer gestuurd.

geïnvesteerd in (informatie)technologie (onder andere businessintelligencevoorzieningen) ten behoeve van informatieverzameling.

- Divers en hoger opgeleid personeelsbestand
  Nadat het inrichtingsplan is uitgevoerd in de opbouwfase zal de politie verder investeren in de opsporing en in de intelligence die de opsporing versterkt. Dit betekent dat in de toekomst binnen opsporing en intelligence meer goed opgeleide mensen op mbo-, hbo- en wo-niveau werken. Variëteit in afkomst, competenties en vaardigheden vullen elkaar aan en versterken elkaar. Dit borgt het meervoudig kijken en versterkt de innovatiekracht en het leer- en aanpassingsvermogen van de teams.

  De integrale aanpak van complexe vraagstukken vraagt om de inzet van themaspecialisten. Zij brengen hun eigen vakgebied in (bijvoorbeeld financieel-economische, digitale of forensische kennis) en werken vanaf de start van het opsporingsproces samen met collega's die door jarenlange werkervaring veel opsporingskennis hebben opgedaan.

  De organisatie is zo ingericht dat kennis (vooral diepere expertise) snel te verwerven is, dan wel extern wordt ingehuurd. Medewerkers zijn zodanig goed opgeleid dat zij snel anticiperen op nieuwe opgaven en oplossingen bedenken voor nieuwe problemen. Daar hoort bij dat zij ruimte krijgen voor het uitwerken en toepassen van experimenten en innovatieve ideeën. Betere samenwerking en een balans tussen de verschillende competenties maken dat de juiste man/vrouw op de juiste plek zit en de juiste taak op het juiste niveau uitoefent. Dat bevordert de professionaliteit van het vak.

- Het is nodig om op een snelle wijze kennis en expertise binnen te halen, maar ook sneller van kennis afscheid te nemen als deze niet meer nodig is. Daarom lijkt het noodzakelijk om het aanstellings- en loopbaanbeleid te herzien. Lifetime employment hoeft wellicht niet meer voor alle groepen het uitgangspunt te zijn, omdat specifieke kwaliteiten tijdelijk nodig zijn.

- Specialistische kennis wordt snel generalistisch
  Uit de eerste analyse komt naar voren dat de kennis die vandaag specialistisch is, overmorgen geborgd dient te zijn bij generalisten. Dit leidt nu tot grote contrasten. Bij de bestrijding van zware vormen van cybercriminaliteit behoort het Team High Tech Crime van de Nederlandse politie tot de internationale top. Een aangifte van identiteitsfraude op Facebook kan voor sommige medewerkers van een basisteam nu nog onbekend terrein zijn.

- Politiemedewerkers zullen ook voortdurend op de hoogte moeten zijn van nieuwe wetten, regels en procedures, die steeds in aantal en complexiteit toenemen en leiden tot meer beslag op capaciteit. Het verwerven en actualiseren van kennis stelt steeds hogere eisen aan het lerend vermogen van medewerkers, zowel in het zich eigen maken van nieuwe expertises en vaardigheden als in het daarna overdragen van die kennis aan collega's. Dat vraagt om andere soorten specialisten (digitale expertise en financieel-economische expertise) en van verschillend niveau, maar ook om meer en een andere inzet van kennis en vaardigheden die al wel bij de opsporing aanwezig zijn, bijvoorbeeld forensische en analysedeskundigheid. Deze specialismen maken integraal onderdeel uit van het opsporingsproces.

- Breder en innovatiever opsporingsproces, toegespitst op andere vormen van criminaliteit
  Het opsporingsproces en het aangifteproces zullen op langere termijn opnieuw ontworpen moeten worden, gericht op de veranderende vorm en impact van criminaliteit. Zoals de voorbeelden in de kaders tonen kunnen in één cybercriminaliteitszaak (tien)duizenden slachtoffers tegelijk zijn. Op termijn moet worden nagedacht op welke wijze zij aangifte zouden kunnen doen.

- Als er wordt gekozen voor een strafrechtelijke interventie is een juiste selectie van zaken (casescreening) op basis van een kwalitatief goede aangifte wezenlijk. Een in juridisch opzicht inhoudelijk goed opgenomen aangifte is de start van het opsporingsonderzoek en geeft al zicht op mogelijke opsporingsindicaties. Een goede aangifte geeft ook informatie over de context waarbinnen het feit is gepleegd. De medewerker die de aangifte opneemt, moet juiste kennis hebben van de 'vorm' van criminaliteit waarvan aangifte wordt gedaan. Daarbij moet aan het begin van het opsporingstraject de opsporingsexpertise zo vroeg mogelijk worden ingezet, bijvoorbeeld al tijdens de aangifte ('horizontaliseren' opsporingsexpertise).

- Daarnaast dient er ruimte te zijn voor innovatie, van bovenaf gestimuleerd en vanuit de werkvloer geïnitieerd en opgehaald. Innovatie is onderdeel van het politiewerk en moet in het DNA van de politiemedewerker zitten. Vernieuwing ontstaat alleen als medewerkers zelf innovatief zijn en daardoor tot nieuwe strategieën en producten komen. Innovatie moet daarom ook gericht zijn op het vooruitdenken over technologische- en maatschappelijke veranderingen en niet louter als reactie daarop. Er wordt samengewerkt met kennisinstellingen en het bedrijfsleven om vernieuwing te bevorderen en de buitenwereld binnen te halen. Steeds krijgen vernieuwende concepten in de opsporing (zie kaders) een vertaling naar 'best practices' voor een breder gebruik. Ook bestaande technieken dragen bij aan kwaliteitsverbetering door deze technieken met voortvarendheid in te zetten[18].

- Cultuur, sturing en leiderschap:
  Ook na de opbouwfase is het noodzakelijk continu aandacht te hebben voor cultuur, sturing in brede zin en leiderschap. Leidinggevenden vervullen een voortrekkersrol bij het bevorderen van een lerende en resultaatgerichte organisatie. Binnen de opsporing dienen operationele leidinggevenden, die zicht hebben op de voortgang van zaken, continu te sturen op kwaliteit en resultaat en op de daarvoor benodigde capaciteit en tijd. Ook moeten leidinggevenden de professionals in het team begeleiden en stimuleren tot andere manieren van werken en denken gedurende het opsporingsproces: vrijmoedig spreken, creatief denken, in scenario's denken, tegenspraak, intervisie en reflectie. Door als politie sneller te acteren (actiegerichtheid) verstoort zij nieuwe vormen van criminaliteit continu.

- Logistieke ketensamenwerking:
  Het logistieke proces tussen de primaire partners in de keten moet verder worden versterkt om zaken sneller door de strafrechtketen te laten lopen voor een effectievere en efficiëntere afdoening. Daarnaast wil de politie de komende jaren meer het initiatief nemen als het gaat om verdere automatisering van de strafrechtsketen. Politie en OM werken samen in Bureaus Ketensamenwerking die onder meer kijken naar de verbetering van het primaire logistieke proces. In de Taskforce OM-ZM werken beide organisaties aan het verbeteren van de logistieke keten van strafzaken die op zitting worden aangebracht. In de Commissie Van den Emster denken politie, OM en ZM na over de wijze waarop de samenwerking in de strafrechtketen verder kan worden versterkt.

[18] Waarom zou een rechercheur nog schriftelijk de plaats delict (PD) beschrijven als een foto- of filmopname een duidelijker beeld geeft? Waarom wordt een verklaring nog schriftelijk opgenomen als deze gewoon ingesproken kan worden en aan het dossier kan worden toegevoegd?

Kwaliteit van het vakmanschap

- Bij de politie staat een hoge mate van zelfstandigheid, vakmanschap en eigenaarschap centraal, gericht op het resultaat van het werk. Om flexibel op veranderingen in te kunnen spelen, zijn in de opsporing medewerkers nodig met een variëteit aan kennis en vaardigheden, creativiteit en analytisch werk- en denkvermogen. Door deze verscheidenheid in competenties kunnen zij verbanden leggen tussen onderdelen binnen en buiten de politie, het overzicht behouden in complexe situaties en samenwerken met partners – die eveneens verschillend zijn. Daarbij hoort – in contact met de buitenwereld – een open, stimulerende en lerende cultuur, waarin het gesprek wordt gevoerd over de inhoud van het vak en de daarbij behorende resultaten. Er is ruimte om elkaar aan te spreken op professionele houding en gedrag, met aandacht voor interne reflectie en tegenspraak. De politiemedewerker maakt – binnen de kaders van wet- en regelgeving – zelfstandig keuzes in het opsporingsproces en is voor het OM en andere ketenpartners een kritische sparringpartner op niveau.

- Eenduidige, door politie en OM gedeelde opvattingen en criteria over vakmanschap zijn belangrijk. De politie en het OM ontwikkelen een professionele standaard waar op termijn de gehele keten bij kan aansluiten. Opleidingen en HRM-beleid (werving en selectie, resultaat- en ontwikkelcyclus en carrièreperspectief) bieden kaders voor leidinggevenden en medewerkers om te komen tot de juiste man/vrouw op de juiste plaats in het opsporingsproces. Een professionele standaard ondersteunt het lerend vermogen bij de politie en in de hele strafrechtketen.

Afpakken voor slachtoffers

Afpakken van crimineel geld is een belangrijk onderdeel voor ketenpartners in de strijd tegen georganiseerde misdaad en veelvoorkomende criminaliteit. Het leggen van conservatoir beslag (CB) om slachtoffers schadeloos te stellen, kan hierin een effectief instrument zijn.

Een voorbeeld uit de praktijk. Een lid van een outlaw motorcycle gang (OMG) in Noord-Nederland mishandelt een burger in een snackbar. Deze verdachte wordt aangehouden. Omdat de verdachte op de motor is, wordt door een medewerker van het robuuste basisteam (RBT) – met ondersteuning van een financieel rechercheur – conservatoir beslag gelegd op deze motor in verband met de schade die het slachtoffer geleden heeft.

Een ander praktijkvoorbeeld. Na een melding via Meld Misdaad Anoniem wordt een hennepkwekerij aangetroffen. De fraudeafdeling van het energiebedrijf doet vervolgens aangifte in verband met de afgetapte elektriciteit. Ten behoeve van vaststelling van het wederrechtelijk verkregen voordeel en verhaalmogelijkheden voor de benadeelde wordt vervolgens tijdens de doorzoeking van de woning beslag gelegd op de motor van de verdachte, ook een OMG'er.

De praktijk leert dat conservatoir beslag bij de verdachte leidt tot 'druk' om te betalen om onder het beslag uit te komen. Het leggen van beslag op een bankrekening beperkt de verdachte in betalingshandelingen. Het beslag op statussymbolen, zoals voertuigen en sieraden, ziet men snel opgeheven.

Doorkijk naar maatregelen in de versterkingsfase en uitbouwfase (na 2017)

De globale probleemanalyse brengt met zich mee dat nu nog niet – concreet – kan worden aangegeven welke versterkende, vernieuwende maatregelen voor de (middel)lange termijn worden voorzien. Immers, de politie entameert in de periode tot mei 2016 een open proces met alle betrokkenen, waardoor ook nog nieuwe inzichten kunnen worden verworven. Hierop wordt één uitzondering gemaakt. Dit betreft de samenstelling van de personele bezetting na de opbouwfase.

De politie wil maatregelen nemen om tot een meer divers samengesteld personeelsbestand te komen. Zij heeft medewerkers met verschillende achtergronden, competenties, kennis en vaardigheden nodig om meervoudig kijken te borgen en toegerust te zijn op de eisen die de opsporing stelt. Dit is niet alleen nodig om de verschillende expertises op voldoende niveau in huis te hebben, maar ook om bijvoorbeeld nieuwe opsporingsmethoden te ontwikkelen, een zaak sneller en beter op te lossen en goed te kunnen functioneren in veiligheidsnetwerken die de afgelopen jaren binnen en buiten de organisatie zijn ontstaan. Ten slotte versterkt een meer divers personeelsbestand de legitimiteit.

Dat betekent dat de inrichting van de politie de ontwikkelingen in de samenleving op de voet volgt. Ook volgt de politie met haar inrichting de competenties die zij gezien de maatschappelijke ontwikkelingen nodig heeft. In de formatie (Inrichtingsplan Nationale Politie) is ruim elf procent van de totale formatie van de operationele sterkte op hbo-niveau of hoger[19]. In de samenleving was in 2013 34 procent van de beroepsbevolking hbo- of wo-opgeleid[20]. Om tot een meer diverse samenstelling van het personeel te komen, zal dus een groot gedeelte van de nieuwe instroom een hbo- of wo-opleiding moeten hebben.

De politie moet met het oog op de lange termijn doorgroeien naar een hoger gemiddeld percentage (twintig à dertig procent) van de functies op hbo-niveau of hoger over de gehele breedte van de operationele sterkte. Voor het cluster Opsporing en Intelligence moet hierdoor rekening worden gehouden met een substantieel deel van de functies dat ingevuld wordt op hbo-niveau of hoger[21]. Een meer precieze invulling (welke deskundigheden voor welke terreinen van de opsporing) kan pas worden bepaald op basis van de uitkomsten van de vragen rondom opsporing – zowel de capaciteitsvraag als de vraag op welke wijze opsporing plaatsvindt.

Een groot deel van de medewerkers werkzaam in opsporing en intelligence zal rond 2020 met pensioen zijn. De te verwachten natuurlijk uitstroom van oudere krachten houdt enerzijds het risico in van verlies aan ervaring, kennis en netwerken. Anderzijds biedt het een kans om tot een andere samenstelling van het personeel te komen. Komende jaren moet al begonnen worden met de vervanging van deze groep mensen. Vanaf 2017 gaat het om een paar honderd nieuwe opsporingsmedewerkers per jaar.

Gevolgen voor de werving, selectie en opleiding

De verschillende doelgroepen met hun uiteenlopende achtergronden vragen om een nieuw selectie- en aanstellingsbeleid, en een daarop aansluitend carrière- en beloningsbeleid. Ook hebben zij gevolgen voor het opleidingsaanbod. Bij specialisten op een vakgebied is de specifieke kennis en/of vooropleiding van zwaarwegend belang voor de geschiktheid voor een functie. Voor de groep specialistische zijinstromers is daarom een nadere uitwerking van beleid op het gebied van aanstellingen en opleidingen noodzakelijk. Voor het executief kunnen aanstellen van specialisten is mogelijk aanpassing van wet- en regelgeving nodig. Zij kunnen daarmee ook sneller ingezet worden in specialistische functies. Hierbij wordt ook gekeken naar andere manieren van instroom en andere aanstellingsvormen voor specifieke specialisten.

---

[19] Dat wil niet zeggen dat deze medewerkers ook altijd aan alle eisen (startkwalificatie) voor die functie voldoen

[20] De Nationale Kompas Volksgezondheid (2013).

[21] In 2025 heeft naar verwachting meer dan veertig procent van de bevolking een hbo- of wo-opleiding. De Nationale Kompas Volksgezondheid (2013).

Ten slotte zal worden bezien hoe om te gaan met extern beschikbare kennis en expertise die slechts tijdelijk nodig is binnen de politieorganisatie, bijvoorbeeld voor een specifiek opsporingsonderzoek. Dit betekent dat een groot beroep wordt gedaan op de kwaliteit, flexibiliteit en capaciteit van HRM. Ook van de Politieacademie vraagt dit om herbezinning op de vormgeving van het onderwijs.

In de volgende rapportage in mei 2016 wordt een nadere uitwerking op dit thema voorzien, zodat hiermee in de begrotingsvoorbereiding voor 2017 en verder rekening valt te houden.

Snel en effectief doorpakken door integrale aanpak

In maart 2015 vielen de medewerkers van het Team Ondermijning Limburg een pand binnen in een stad in het zuiden van Limburg. Aanleiding voor deze inval was de informatie dat de bewoners zich zouden bezighouden met de productie van en handel in synthetische drugs. Het Team Ondermijning richt zich op kortstondig onderzoek (onderzoeken tussen de drie dagen en de drie maanden). De directe doorzoeking is onderdeel van kortstondig onderzoek. Dit resulteerde op zondag 1 maart in de aanhouding van de bewoners door het arrestatieteam.

Bij de eerste scan door het Team Ondermijning Limburg werd een koker met veertien kilo MDMA/MEDEA xtc aangetroffen. Dit was de reden voor de aanhouding van beide bewoners. Daarna volgde doorzoeking in de woning, de bijbehorende loodsen en het terrein zelf. Het Advanced Search Team (AST) van Defensie verleende assistentie. Er werd onder andere een afgebroken productieplaats gevonden voor de vervaardiging van xtc in een van de loodsen en bijbehorende apparaten, afval en chemicaliën. Onder de woning bevond zich een professionele discotheek bestaande uit twee verdiepingen. De Belastingdienst heeft een aanslag opgelegd van 1.3 miljoen euro en heeft beslag gelegd op Harley Davidsons, de geluidsinstallaties van de discotheek, meerdere prijzige auto's en alle andere waardevolle goederen. De doorzoeking van het perceel heeft drie dagen geduurd. Een deurwaarder heeft beslag gelegd op de goederen in de woning en de kelder, nadat hij de verdachte een aanslag had betekend van 1.3 miljoen euro. In deze zaak is samengewerkt met het arrestatieteam, de Landelijke Faciliteit Ontmanteling, het RIEC, de Afdeling Facility Management, een particulier beveiligingsbedrijf, Defensie en de Belastingdienst. Het bestuur was van deze actie op de hoogte gesteld en heeft via de bestuurlijke aanpak de woning, de discotheek en het terrein gesloten.

5. Randvoorwaarden en financiële paragraaf

Politie en OM constateren dat er belangrijke ontwikkelingen in werking zijn gezet om de opsporing de komende jaren te versterken. Een eerste versterking is de komst van nationale politie die één visie mogelijk maakt op de kwaliteit van het politiewerk en de wijze waarop wordt samengewerkt met ketenpartners en het gezag. Een tweede versterking is het natuurlijke verloop in de komende jaren onder een deel van de medewerkers in de opsporing en de informatieorganisatie. Ondanks het risico op verlies aan ervaring biedt dit ook mogelijkheden om op een natuurlijke wijze nieuwe specialismen en een divers personeelsbestand te realiseren.

Er liggen kansen in de verdere intensivering van de samenwerking tussen politie en OM op het gebied van kwaliteit in de opsporing, de ketensamenwerking met het OM en de rechtspraak en andere partijen in de veiligheidsketen en de ontwikkeling van de intelligence. De komende jaren kunnen technologische ontwikkelingen en nieuwe werkwijzen de politie in staat stellen meer proactief, efficiënt en effectief te werken op basis van informatie(sturing).

Er zijn tevens voorwaarden te vervullen bij het succesvol toekomstbestendig maken van de opsporing. Allereerst is de politie voor de kwaliteit en effectiviteit van haar werk mede afhankelijk van (de kwaliteit van) het OM en de rest van de strafrechtketen.

Daarnaast is de minister van Veiligheid en Justitie door zijn politieke verantwoordelijkheid voor het beheer en het (veiligheids)beleid – in samenspraak met het gezag – mede bepalend voor het mogelijk maken van een toekomstbestendige opsporing. Enkele aspecten die daarbij doorslaggevend zijn:

- De minister bepaalt – veelal samen met de politie als werkgever – de ruimte en wendbaarheid van het korps. Huidige instrumenten op instroombeleid, onderwijsbeleid, arbeidsvoorwaardenbeleid en sterktebeleid vormen op onderdelen knellende kaders. Zoals in hoofdstuk vier beschreven, zal een aantal van deze kaders worden bezien op de wendbaarheid en flexibiliteit die de politie nodig heeft voor haar functioneren.
- De minister is degene die de formele afspraken over arbeidsvoorwaarden en de algemene kaders voor het personeelsbeleid maakt met de politievakorganisaties[22]. Daarnaast spreken de korpschef en de Centrale Ondernemingsraad over o.a. de wijze waarop het personeelsbeleid wordt uitgevoerd. Deze afspraken zijn van wezenlijke invloed op de snelheid waarmee nieuw personeelsbeleid en de voortgang van de instroom van hoger opgeleide (zij)instromers gestalte kunnen krijgen.
- Maatschappelijke problemen worden in het strafrecht getrokken, waarbij de handhaafbaarheid van wetgeving en regels vaak onvoldoende doordacht is. De effectiviteit en de betaalbaarheid van de opsporing zijn hiermee niet vanzelfsprekend gediend.
- Voor de politie bestaat er altijd meer vraag naar capaciteit dan aanbod. De politie ervaart een ondergrens in haar mogelijkheden. Daardoor moeten er keuzes worden gemaakt in de opsporing die men liever niet wil maken. De politie zal zelf – in samenspraak met het gezag – richting maatschappij, ketenpartners en politiek transparant moeten zijn over de keuzes die zij moet maken en wat aanvaardbaar zou moeten zijn.
- Digitaal Werken in de Strafrechtketen (DWS) is een belangrijke aanjager voor het vergroten van de snelheid van werken en het terugdringen van dubbel werk en bureaucratie.
- Er is onvoldoende budget beschikbaar – boven de formatieve sterke – om de leegloop voor te zijn die ontstaat door vergrijzing en uitstroom in de eerstkomende jaren. Er kan dus niet

[22] Deze afspraken vinden over het algemeen plaats in het CGOP: het Centraal Georganiseerd Overleg Politie. Dit overleg gaat over de arbeidsvoorwaarden en de algemene regels voor het HRM-beleid voor de Nederlandse politie. Het overleg wordt gevoerd door of namens de minister van Veiligheid en Justitie met de vier politievakorganisaties.

worden geanticipeerd op het opvangen van deze uitstroom door nieuwe, goed opgeleide instromers.

Financiële paragraaf

Bij continuering van de vastgestelde omvang van de operationele politiesterkte leidt de geleidelijke verhoging van het kwalitatieve niveau van functies tot enerzijds structureel hogere personeelskosten en anderzijds tot initiële (frictie)kosten door te anticiperen op de uitstroom binnen de recherche[23]. In de vervolgrapportage in mei 2016 wordt dit nader uitgewerkt. Deze uitwerking wordt in samenspraak en samenwerking met het Ministerie van Veiligheid en Justitie vormgegeven. In het verlengde daarvan moet er ook aandacht zijn voor de consequenties voor het OM en de rechtspraak.

Naast deze noodzaak tot structurele verruiming van de beschikbare middelen worden tijdelijk extra kosten voorzien voor de versnelde vervulling van vacatures voor specialistische functies (digitale, financiële en forensische deskundigheid en analysecapaciteit). Die middelen zijn nodig, omdat het tempo van de vacaturevervulling hoger ligt dan de voorziene snelheid van uitstroom en verlaging van de operationele sterkte van het korps. Daarnaast dient te worden geïnvesteerd in de ondersteuning van de ketensamenwerking en een tijdelijke extra inspanning op het terrein van de opleidingen. De frictie die zo ontstaat, kan niet worden opgevangen binnen het thans beschikbare budget van politie en OM. De meerkosten tijdens de transitiefase (2016-2017) omvatten een totaalbedrag van dertig miljoen euro. Op basis van een door het kabinet uit te voeren second opinion zal worden bezien in hoeverre er extra middelen noodzakelijk zijn om de politie haar opsporingstaken te kunnen laten blijven uitvoeren.

Verschillende maatregelen om de Informatie Voorziening binnen de opsporing te versterken vragen om een intensivering, versnelling of opname in het Aanvalsplan Politie (AVP) of IV-portfolio.

De overige kosten voor opleidingen en het op peil houden van basiskennis worden gefinancierd uit de reguliere, al in de begroting en meerjarenraming opgenomen budgetten. In overleg met de Politieacademie zullen hiervoor per eenheid gerichte en concrete plannen worden opgesteld en uitgevoerd.

Tot slot

Zoals al beschreven wordt in mei 2016 een uitwerking van deze contourennota naar de minister van Veiligheid en Justitie gestuurd. De geschetste ontwikkelingen stellen het vak van de opsporing en de medewerkers in de opsporing centraal en zullen een uitwerking hebben voor de *gehele* politieorganisatie en daarmee ook voor het gehele veiligheidsterrein. Politie en OM hebben de overtuiging dat met deze contourennota een eerste stap is gezet naar een meer effectieve, toekomstbestendige opsporing die een grote bijdrage zal leveren aan de geloofwaardigheid van het strafrecht en het vertrouwen van burgers in de veiligheidsketen.

[23] Vacatures door voorzienbaar uitstromende medewerkers moeten eerder worden ingevuld: medewerkers moeten worden ingewerkt en opgeleid om capaciteitsverlies te voorkomen.